

# Las acciones de México contra el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en la Organización de Naciones Unidas

## *Mexico's Actions Against Illicit Traffic in Small and Light Weapons in the United Nations*

Gustavo Mauricio Bastián Olvera\*

### **Resumen**

El tráfico ilícito de armas representa un grave problema para México, por lo que resulta necesario estudiar la labor diplomática mexicana relacionada al Programa de Acción de Naciones Unidas para prevenir, combatir y erradicar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos. Este trabajo presenta la necesidad de proponer diversas líneas de acción en el ámbito de la diplomacia multilateral para combatir el tráfico ilícito de armas. Se analizarán las acciones diplomáticas de México a nivel internacional para combatir este problema y se estudiarán los factores que han sido determinantes para definir las acciones de política exterior en el marco de las negociaciones multilaterales. Por ello, 2º al ser el Programa de Acción de Naciones Unidas un programa integral dentro de toda la Organización de las Naciones Unidas, es que se analizará la labor de México en las diversas instancias de la Organización, incluyendo la Asamblea General y el Consejo de Seguridad. Finalmente, se presenta una serie de recomendaciones para ir más allá del discurso y concretar alianzas importantes entre lo que pueden ser a simple vista intervenciones y actos protocolarios con los operativos que se viven día a día en México.

**Palabras clave:** México, política exterior, Organización de las Naciones Unidas, desarme, armas, seguridad, cooperación, relaciones internacionales.

### **Abstract**

The illicit trade of small arms and light weapons cause a great havoc in the world in both, conflict zones and in those that apparently are in peace. Unfortunately, Mexico is not the exception, and this phenomenon has affected it in a large scale. Mexico combats the illicit trade in small arms and light weapons across borders on several fronts. One of them, also the most obvious, is the seizing work carried out by public security

---

\* Licenciado en Relaciones Internacionales por la UNAM. Maestro en Derecho Internacional Público por la Universidad de Leiden, Países Bajos. Investigador sobre Control de Armamento en el Centro de Análisis e Investigación en Seguridad, Paz y Desarrollo Olof Palme A. C.

forces. Another one, and one that deserves a careful analysis, is the diplomatic effort, in particular, the one that takes place on the multilateral level, supported and confronted by various nations. Thus, given the fact that foreign policy can also help to combat this serious problem and that multilateral diplomacy is one of its tools, this article will analyze the diplomatic work of Mexico and will make recommendations on how to multiply its effectiveness within the United Nations framework.

**Key words:** Mexico, foreign policy, United Nations Organization, arms, security cooperation, disarmament, international relations.

## Introducción

Las armas pequeñas y ligeras<sup>1</sup> –conceptos con los que se denominan las armas de fuego en el lenguaje diplomático– causan grandes estragos en el mundo, tanto en las zonas de conflicto como en aquellas que gozan de una paz aparente. Lamentablemente, México no es una excepción, y el nivel en el que se ve afectado por este fenómeno alcanza cuotas muy altas. Al respecto, cabe señalar que con la ofensiva que ha emprendido el gobierno de México, se han logrado asegurar más de 85 mil armas.<sup>2</sup>

Son diversos los frentes de combate al tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras que tiene lugar en México. El más evidente es la labor de aseguramiento que realizan las fuerzas de seguridad pública. Otro es el frente diplomático, en especial el que se realiza en el escenario internacional multilateral, apoyado –y a la vez confrontado–, por distintas naciones.

Partiendo del hecho de que la política exterior puede contribuir al combate de este grave problema y de que la diplomacia multilateral es una de sus herramientas, en este trabajo se analiza la labor diplomática de México y se hacen recomendaciones para multiplicar su eficacia contra el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en el ámbito multilateral de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

El periodo que abarca el presente análisis va de 2001, fecha de la adopción

<sup>1</sup> El instrumento internacional que permite a los Estados identificar y rastrear, de forma oportuna y fidedigna, las armas pequeñas y ligeras ilícitas, aprobado por la ONU, da la siguiente definición: toda arma portátil y letal que lance, esté concebida para lanzar o pueda transformarse fácilmente para lanzar un balín, una bala o un proyectil por la acción de un explosivo. En particular, las “armas pequeñas” son las destinadas al uso personal, mientras que las “armas ligeras” son las destinadas a ser usadas por un grupo de dos o tres personas, aunque algunas pueden ser transportadas y utilizadas por una sola persona y su característica es que tienen un calibre inferior a 100 milímetros.

<sup>2</sup> Fernando Franco, “Las autoridades decomisaron 84 mil armas de alto poder en 2010” en *Excelsior*, 2 de febrero de 2011.

del Programa de Acción de Naciones Unidas para prevenir, combatir y erradicar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos (POA, por sus siglas en inglés), a 2010, el último año que se considera para medir los resultados alcanzados por México.

La investigación analiza la evolución de la participación de México en este foro internacional, a partir de la revisión de los documentos oficiales de la ONU y de los publicados por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).

En las conclusiones se ofrece una serie de recomendaciones que buscan generar acciones concretas, para establecer alianzas importantes entre lo que pueden ser, a simple vista, intervenciones y actos protocolarios, por una parte, y los operativos que se viven día a día en el país, por la otra.

## El tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras

La proliferación, uso y tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras ponen en riesgo la posibilidad de tener un mejor nivel de vida en diversos países del mundo, por tratarse de un problema que impide el pleno desarrollo de la población civil, poniendo en riesgo el cumplimiento de los derechos humanos y la implantación de políticas de bienestar social por parte de gobiernos y de otros actores no gubernamentales en regiones donde son muy necesarias.

Antes de que las armas pequeñas y ligeras lleguen a manos de civiles y de grupos de delincuencia organizada, pasan por diversos procesos de adquisición y transferencia, el primero de los cuales es, por lo general, un método de compraventa legal y lícito que respeta las normas de derecho nacional que rigen en el país donde se realiza la transacción. Posteriormente, las armas entran en la vía del tráfico ilícito para ser adquiridas por los usuarios finales, quienes las utilizan casi siempre al margen de la ley.

Considerando que son diversas las causas del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, es necesario hacer hincapié en un aspecto fundamental que ha propiciado este fenómeno en los últimos años: los cárteles de la droga.<sup>3</sup>

Dentro de la compleja cadena del mercado ilegal de la droga,<sup>4</sup> las armas pequeñas y ligeras tienden a utilizarse más en el periodo de transportación y

<sup>3</sup>Pericles Gasparini y Daiana Belinda Cipollone, *Curbing Illicit Trafficking in Small Arms and Sensitive Technologies: An Action Oriented Agenda*, Instituto de las Naciones Unidas de Investigación para el Desarme (UNIDIR), Suiza, 1998, p. 14.

<sup>4</sup>Para Daniel Ávila, la cadena del mercado ilegal de la droga se puede dividir en las siguientes etapas: producción primaria, procesos secundarios, transporte, comercialización y consumo. Véase Péricles Gasparini y Daiana Belinda Cipollone, *op. cit.*, pp. 49-55.

comercialización de la misma, debido a la necesidad de los cárteles de armarse para seguir con sus operaciones ilícitas. Como se detallará más adelante, es en el periodo de su transportación cuando las drogas y las armas coinciden en las mismas rutas, aunque a veces en direcciones opuestas. En conjunto, los dos productos representan el mayor porcentaje del mercado negro en el mundo.

Asimismo, comparadas con las armas de destrucción masiva o las armas químicas y biológicas, las armas pequeñas son más fáciles de traficar y manejar por grupos fuera de la ley. Una de las razones de más peso por la que esto sucede, es que los materiales para fabricar armas no convencionales están sometidos a controles internacionales estrictos en cuanto a su comercio y utilización. De igual forma, su transporte, almacenamiento y uso pueden significar un alto riesgo para quien lo hace, en comparación con las armas pequeñas y ligeras.

Por otra parte, el problema del tráfico ilícito de armas tiene diversas aristas, como por ejemplo, el tráfico ilícito de municiones, ya que las armas pequeñas y ligeras, si bien por sí solas pueden ser letales, lo son más cuando están cargadas con la munición requerida para funcionar correctamente.

## **El papel de México en las reuniones del Programa de Acción de Naciones Unidas para prevenir, combatir y erradicar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos**

En este apartado se analiza la labor diplomática de México ante la ONU. Para ello, es necesario entender, en primer lugar, cómo llegó el tema a este foro. En el apartado de antecedentes se presentan las primeras iniciativas y resoluciones que se produjeron en el organismo a principios de los años noventa. Posteriormente, se ve cómo va aumentando tanto la importancia del contenido como su cantidad, hasta llegar a principios de este siglo, en el que se promulga el POA.

### *Antecedentes*

A pesar del daño irreversible que ha causado el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en el mundo, el tema fue poco explorado en Naciones Unidas durante sus primeros años de actividad. Fue hasta 1988<sup>5</sup> que se discutió el tema en su

<sup>5</sup>Aun cuando la ONU no había tomado en consideración debatir sobre este tipo de armas, existe registro de que en 1925 la Sociedad de Naciones llevó a cabo la Conferencia para el Control de Comercio de Armas, Municiones y Materiales de Guerra. Documento número CCIA 4(2) de la

etapa inicial, cuando sólo se consideraba el tráfico ilícito de armas convencionales y no específicamente el de armas pequeñas y ligeras.

Este primer esfuerzo fue conducido por Colombia y presentado durante los trabajos de la Primera Comisión de la Asamblea General en noviembre de 1988.<sup>6</sup> Al presentar el borrador de una resolución sobre la transferencia de armas, dicho país recordó numerosos conflictos que habían tenido lugar en países como Nigeria o Ghana, y destacó que una gran cantidad de naciones desarrolladas apoyaban esa resolución, entre los que se encontraban Australia, Alemania, Estados Unidos y Finlandia.<sup>7</sup>

En este sentido, es importante detenerse a analizar la posición de las delegaciones de Estados Unidos, la Unión Soviética y México. Se observa que las dos primeras, a pesar de estar centradas en los temas de seguridad nuclear, no dejaban de lado estos asuntos, en los que podrían lograr algunos avances a nivel internacional para desviar la atención de las armas nucleares, mientras que para México las transferencias de armas convencionales no era un tema prioritario. Basta recordar que, en su discurso de presentación, el delegado de Colombia mencionó a unos 35 países comprometidos en el tema, sin tomar en cuenta a México.

Por último, la Resolución 43/751 fue aprobada con 110 votos a favor, uno en contra y 38 abstenciones.<sup>8</sup> Vale la pena señalar que México votó a favor y que otros países, aunque al principio se manifestaron a favor, finalmente decidieron abstenerse, como Estados Unidos y la mayoría de las delegaciones africanas. El único voto en contra fue formulado por Djibouti.<sup>9</sup>

Pese a contar con esa resolución, la ONU no actuó de manera seria y contundente, de tal suerte que en 1993, el gobierno de Malí, encabezado por el presidente Konare, solicitó al entonces secretario general del organismo, Boutros-Ghali, que la ONU colaborara con su gobierno en la lucha contra la

Sociedad de Naciones. Colección de Documentos sobre la Sociedad de Naciones en la Biblioteca de la Universidad de Northwestern, disponible en <http://www.library.northwestern.edu/govinfo/collections/league/>, consultado el 14 de enero de 2011.

<sup>6</sup> Transcripción oficial de la xxix sesión de la Primera Comisión en 1988, A/C.1/43/PV.29, lunes 7 de noviembre de 1988, 15:00 horas.

<sup>7</sup> En nombre de los copatrocinadores: Australia, Bangladesh, Camerún, Costa Rica, Filipinas, Paraguay, Perú y Suecia.

<sup>8</sup> Transcripción oficial de la sesión 856 de la Asamblea General en 1988, A/43/856, 1° de diciembre de 1988.

<sup>9</sup> La negativa de Djibuti en cuanto a apoyar esta resolución se debió a que estaba en el poder el dictador Gouled Aptidon, a quien más tarde se le relacionó con el tráfico de armas. Incluso se ha llegado a especular que estuvo involucrado en la muerte del juez francés Bernard Borrel en 1995, quien investigaba dicho asunto.

proliferación de armas en el Norte del país, a un año de que se firmara el cese al fuego debido a la guerra civil.<sup>10</sup>

De esta forma, en enero del año siguiente, el secretario general presentó el tema ante la Junta Consultiva en Asuntos de Desarme. Para resolver la cuestión, que en aquel entonces era abordada como “proliferación de armas de pequeño calibre ilícitas”, se propusieron dos soluciones. Una de ellas consistía en crear un registro regional de armas pequeñas; la otra proponía enviar una misión de asesoramiento compuesta por expertos en armas pequeñas.<sup>11</sup>

La iniciativa sobre el registro no fue considerada como propuesta del todo viable. Ni siquiera el Grupo de Expertos Gubernamentales sobre el Registro de Armas la tomó en consideración para incluirla en su agenda, y en una sesión posterior, la Junta Consultiva decidió excluir esa posibilidad. Esta idea fue descartada debido a que el Registro Convencional de Armas de Naciones Unidas, establecido en 1992, sólo considera el armamento convencional, y lo clasifica en siete categorías diferentes, entre las cuales no se incluyen las armas pequeñas y ligeras.<sup>12</sup> En conclusión, se procedió a analizar la segunda propuesta.

En agosto de 1994, se decidió que se enviaría la Misión de Asesoramiento en los primeros meses del año siguiente, y se dispuso que estaría compuesta por representantes de la Unión Africana, personal de Naciones Unidas y expertos externos. Realizó varias visitas a las naciones de la región y a la propia Malí, identificó los problemas y elaboró una serie de recomendaciones.

Ese mismo año, la Asamblea General de la ONU adoptó la primera resolución vinculada a la presentación de una propuesta para combatir este problema, denominada “Asistencia a los Estados para detener la circulación ilícita de armas pequeñas y proceder a su recolección”, que fue aprobada el 5 de diciembre de 1994.

Con tal resolución se dio un paso importante en la Asamblea General,

<sup>10</sup> Véase Bhaskar Menon, *Small Arms, Light Weapons & the United Nations*, NGO Committee on Disarmament, Peace and Security, Estados Unidos, 2003, p. 3. Asimismo, véanse los siguientes documentos de la ONU: Informe de la Junta Consultiva en Asuntos de Desarme, A/49/360, 2 de septiembre de 1994; Transcripción oficial de la tercera sesión de la Primera Comisión en 1994, A/C.1/49/PV.3, lunes 17 de octubre de 1994, 10:00 horas; Transcripción oficial de la décima sesión de la Primera Comisión en 1994, A/C.1/49/PV.10, lunes 24 de octubre de 1994, 15:00 horas; Capítulo III: Instrumentos para promover la paz y la seguridad, Programa de Paz, documento de posición del secretario general, S/1995/1, 1° de enero de 1995.

<sup>11</sup> Esta idea provenía del establecimiento del Registro Convencional de Armas de Naciones Unidas en 1992.

<sup>12</sup> Las siete categorías son: 1) tanques de batalla; 2) vehículos armados; 3) artillería de alto calibre; 4) aeronaves de combate; 5) helicópteros de ataque; 6) buques de guerra y 7) lanzadores de misiles.

pues sirvió para que otros órganos de Naciones Unidas se abocaran al tema. Uno de ellos fue el UNIDIR, instituto que organizó un taller sobre cómo controlar y reducir el tráfico ilegal de armas en Nairobi, Kenia.<sup>13</sup>

De este taller surgieron diversas ideas, entre las que destacó la creación de un panel de expertos sobre el tema de armas pequeñas y su uso en conflictos, y que se cristalizó con la creación de un Grupo de Expertos Gubernamentales sobre ese tema. Posteriormente, se propuso instituir dos grupos, uno en 1995 y otro en 1998, con cuya labor se fortaleció la idea de convocar a una conferencia internacional que tratara de erradicar el tráfico ilícito de armas.

Fue en el segundo Grupo de Expertos Gubernamentales (GEG) que México empezó a tener un papel relevante. La representante era la ministro María Angélica Arce.<sup>14</sup> Puede comprenderse el proceso de candidatura y participación del país si se explora el contexto regional en el que estaba inscrito México en 1998, el cual le demandaba una labor global a favor de la limitación de armas. La experiencia regional fue la de la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados (CIFTA), que fue abierta a firma a finales de 1997.

Posteriormente, en 1999, la Asamblea General de la ONU convocó al Comité Preparatorio para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos (ComPrep1). Este comité sesionó en tres periodos diferentes entre febrero de 2000 y marzo de 2001. Para cada una de sus sesiones se eligieron presidentes y vicepresidentes, y a pesar de que, como ya se observó, las armas pequeñas figuraban en la agenda de política exterior de México, en ninguna de las tres ocasiones participó. No obstante, asistió a las tres sesiones, e incluso en la última presentó, junto con Estados Unidos y la entonces Misión Permanente de Observación de Suiza,<sup>15</sup> un documento de trabajo sobre el proyecto revisado del POA.

En este último documento se resaltó, por un lado, la coincidencia de intereses entre Estados Unidos y México respecto a las cuestiones de las armas, a pesar de que son dos países que contaban con legislaturas antagónicas y de que el primero demostró falta de atención en posteriores reuniones internacionales sobre el tema; y por otro lado, la necesidad de acudir a un miembro observador para presentar la propuesta. Además, con este documento

<sup>13</sup> Bhaskar Menon, *op. cit.*, p. 6.

<sup>14</sup> Véase Informe del Grupo de Expertos Gubernamentales sobre armas pequeñas, 19 de agosto de 1999. A/54/258.

<sup>15</sup> Véanse los informes del Comité Preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Armas Ligeras en Todos sus Aspectos, A/CONF.192/1, 11 de mayo de 2001.

de trabajo sólo se propuso la modificación de forma, mas no de fondo, de un párrafo.<sup>16</sup>

A la par de este proceso se gestaron otros en diversas áreas de la Organización. Por ejemplo, en el Departamento de Asuntos de Desarme se creó el Programa de Acción Coordinada sobre Armas Pequeñas. Asimismo, el Consejo de Seguridad realizó un debate a nivel ministerial para prevenir el tráfico de armas. Finalmente, la Asamblea General solicitó el inicio de sesiones de un Grupo de Expertos Gubernamentales en materia de municiones, que, como ya se ha observado, es un problema que va ligado al de las armas pequeñas.

### *La labor de 2001 a la fecha*

Durante julio de 2001 se celebró en Nueva York la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Armas Ligeras en Todos sus Aspectos. En ella participó un gran número de Estados miembros, situación sin precedentes para una reunión sobre el tema. Al final, se adoptó el POA. Este programa, analizado y discutido en las sesiones de la ComPrep1 que antecedieron a la conferencia, fue criticado por tratarse de un compromiso político y de bajo nivel, aunque fue reconocido como un avance significativo. Incluso el secretario general en turno, Kofi Annan, retomó esta idea al afirmar: "Quizá el documento no sea tan duro como nos gustaría, pero es un paso en la dirección adecuada".<sup>17</sup>

Hay varios aspectos a destacar de esta conferencia. El primero de ellos es que una de las delegaciones de la que se esperaba una participación muy activa, Estados Unidos, estaba encabezada por un hombre que más tarde calificó a la ONU de organismo inoperante: John Bolton, subsecretario de Estado para la Limitación de Armamento de Estados Unidos.<sup>18</sup> Esto ocasionó que los lineamientos de acción de ese país estuvieran bien definidos, desde un principio al no aceptar el POA por la posibilidad de que interfiriera con el derecho constitucional de sus ciudadanos de poseer, portar y usar armas.<sup>19</sup>

<sup>16</sup>Véase nota verbal dirigida a la Secretaría del Comité Preparatorio por la Misión Permanente de Observación de Suiza ante Naciones Unidas, por la que se transmite, en nombre de Estados Unidos, México y Suiza, un documento de trabajo sobre el proyecto revisado de Programa de Acción, A/CONF.192/PC/43, 30 de marzo de 2001.

<sup>17</sup>Burrows, G., *op. cit.*, p. 144.

<sup>18</sup> John Bolton, representante permanente de Estados Unidos ante la ONU de 2005 a 2006. Bajo su gestión, su país fue criticado por el escepticismo mostrado respecto al trabajo de la organización.

<sup>19</sup> La segunda enmienda de la Constitución de Estados Unidos dice: "Siendo necesaria una milicia bien ordenada para la seguridad de un Estado Libre, no se violará el derecho del pueblo a poseer y portar armas".



Respecto a la participación de México, cabe señalar que la delegación estuvo encabezada por el embajador Miguel Marín Bosch, experto en temas de desarme y subsecretario para África, Asia-Pacífico, Europa y Naciones Unidas, y conformada por expertos de diversas entidades federales. El país, que fue uno de los vicepresidentes de la Conferencia en nombre del Grupo Latinoamericano y del Caribe (GRULAC),<sup>20</sup> apoyó a la presidencia, que en esa ocasión estaba ostentada Colombia. Tal vez la designación de México, que fungió como vicepresidente explique la falta de protagonismo que hubo durante el ComPrep1, donde se pudo haber negociado una mayor presencia de otros países de la región a cambio de la vicepresidencia.

Debido a este puesto privilegiado, la delegación mexicana fue de las primeras en hacer uso de la palabra, y fue la única, en las sesiones iniciales, en hablar de la necesidad de contar con un instrumento legalmente vinculante para restringir la manufactura y el comercio ilícito de armas.

Esperamos al mismo tiempo que los resultados de la Conferencia den lugar a la negociación de instrumentos jurídicamente vinculantes para limitar la fabricación y el comercio de armas pequeñas y ligeras a fabricantes e intermediarios que cuenten con licencia o autorización de los gobiernos.<sup>21</sup>

Esa cuestión, nueve años después, sigue siendo uno de los tópicos más recurrentes en los foros internacionales. Pero, a pesar de este acierto, no existe registro alguno en las actas oficiales de una participación posterior por parte de México.<sup>22</sup> Al final, con el POA se decidió implementar un mecanismo de seguimiento que permitiera evaluar la aplicación de los Estados cada dos años y revisarla cada cinco.

En cuanto a la versión final del POA, hay algunas observaciones que son pertinentes antes de seguir analizando la evolución de la participación de México, puesto que es en los puntos débiles del texto donde se fundamentan las bases del discurso mexicano. En primer lugar, como ya se mencionó, el documento es de carácter político y no legal. De igual forma, en ninguna parte se menciona el problema de las municiones, a pesar de que ya se había abordado en otros foros. Tampoco menciona los derechos humanos ni el derecho

<sup>20</sup> Por el GRULAC también fueron elegidos Argentina, Brasil, Cuba y Jamaica.

<sup>21</sup> Intervención del embajador Marín Bosch en la conferencia referida, 9 de julio de 2001, disponible en [http://www.un.int/mexico/2001/incorporados/interv\\_56ag\\_070901.htm](http://www.un.int/mexico/2001/incorporados/interv_56ag_070901.htm), consultado el 26 de enero de 2011. Acta resumida de la primera sesión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos, A/CONF.192/SR.1, 9 de julio de 2001.

<sup>22</sup> Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos, A/CONF.192/15, 13 de agosto de 2001.

internacional humanitario, la venta indiscriminada a particulares o el vínculo existente entre las medidas de limitación de armamento y el desarrollo.

Así pues, en julio de 2003 se celebró la Primera Reunión Bienal de Estados Partes para examinar la aplicación del POA (IBMS, por sus siglas en inglés). En ella se acreditaron 145 delegaciones por parte de los Estados, aunque sólo 100 hicieron algún pronunciamiento. La agenda estaba diseñada de tal forma que los participantes pudieran compartir sus experiencias exitosas y necesidades en el momento de implementar este instrumento en el ámbito nacional y regional (tal y como vienen divididas las disposiciones del POA), y para que tuvieran la oportunidad de un debate general sobre la cuestión de la cooperación internacional.

En esa ocasión, a diferencia de la Conferencia de 2001, la delegación estuvo presidida por el embajador Adolfo Aguilar Zinser, representante permanente del país ante la ONU, y no por algún subsecretario enviado especialmente para cumplir esa tarea. No obstante, y sin importar el orden jerárquico de los jefes de delegación,<sup>23</sup> México fue nuevamente de los primeros países en manifestar su punto de vista. Durante su discurso, México resaltó dos grandes lecciones que le dio el POA:<sup>24</sup>

... la primera de ellas se refiere a la importancia de contar con una infraestructura legal, institucional, y de coordinación al interior de los países... [y] la segunda lección tiene que ver con el valor de la cooperación internacional para atacar un fenómeno... [de] dimensiones transnacionales.

El discurso no sólo se limitó a enfatizar los aspectos en los que el POA había favorecido a México, pues, de igual forma, le dio una particular importancia a otros aspectos que en su opinión había que mejorar en el documento. Por ejemplo, limitar la adquisición de armas por parte de civiles para evitar que las armas adquiridas de forma lícita se propagaran ilícitamente. Además, exhortó a los Estados a no realizar ventas internacionales de armas a actores no estatales, tener un control estricto sobre las actividades de los mediadores y considerar como temas relevantes las cuestiones de género, edad y educación para el desarme.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> En el caso de los discursos inaugurales de la Asamblea General de la ONU de septiembre, el protocolo señala que el uso de la palabra será en el siguiente orden: jefes de Estado o de gobierno, ministros de Asuntos Exteriores, viceministros y representantes permanentes.

<sup>24</sup> Intervención del embajador Aguilar Zinser en la IBMS, 7 de julio de 2003, disponible en <http://disarmament2.un.org/cab/salw-2003/statements/States/Mexico.pdf>, consultado el 26 de enero de 2011.

<sup>25</sup> Posteriormente, International Action Network on Small Arms (IANSA, por sus siglas en inglés),

En cuanto a este último punto, está registrada una segunda participación de México en la que trató de recordar las diversas situaciones en que la ONU había abordado el tema de la educación para el desarme y la no proliferación. Con esto, México destacaba qué Estados tenían el compromiso de “emprender acciones encaminadas a generar una mayor conciencia pública sobre los peligros de la proliferación de las armas pequeñas y ligeras”. Tal insistencia se debió a dos factores: el primero, la importancia que le había dado al tema el embajador Marín Bosch cuando fungió como presidente del Grupo de Expertos Gubernamentales sobre Desarme y No Proliferación; y el segundo, la presentación en la Asamblea General de la ONU por parte de México de la resolución titulada “Estudio de las Naciones Unidas sobre la educación para el ‘desarme’ y la no proliferación”.

Al final de la IBMS, y debido a las posiciones de los países, que en algunos casos eran distintas,<sup>26</sup> la presidenta de la reunión decidió publicar un informe que incluía, de manera muy general, los puntos abordados en la reunión y aprobados por consenso, así como un resumen a título personal en el que profundizaba en ciertos temas, dejando de lado otros que habían sido tratados por delegaciones como la mexicana.

Por tal razón, en la última sesión, México solicitó a la presidencia de la reunión (Japón) que se agregara una parte en la que se especificara que la información contenida en el resumen no afectaba la posición nacional de las delegaciones. Asimismo, el embajador Luis Alfonso de Alba solicitó que se eliminaran algunas partes que no creía pertinentes, como el reconocimiento de un vínculo entre la migración y el terrorismo. Esta posición fue apoyada por Sierra Leona, Paquistán e India, por lo que la Presidencia se vio obligada a cambiar el sentido de su resumen.<sup>27</sup>

En general, sobre la IBMS se podría decir que se cumplieron los objetivos establecidos, al realizarse de manera exitosa el intercambio de experiencias y la identificación de áreas prioritarias de trabajo para los Estados. Destacan el hecho de informar quién sería el “punto focal” sobre armas pequeñas e identificar los posibles aspectos en que la comunidad internacional podía

---

reconoció que México había sido uno de los 10 países que tomaron en cuenta la temática del género. Véase Emily Schroeder y Lauren Newhouse, *Chapter 3. Gender Language at the 2001 UN Conference and 2003 Meeting on SALW* en *Monograph*, núm. 104, octubre 2004, disponible en <http://www.iss.co.za/pubs/Monographs/No104/Chap3.htm>, consultado el 26 de enero de 2011.

<sup>26</sup> Las delegaciones que nunca buscaron un consenso fueron las de Rusia, Estados Unidos, China y las de los miembros de la Liga de Estados Árabes.

<sup>27</sup> Acta resumida de la décima sesión de la IBMS/A/CONF.192/2003/SR.10, 11 de julio de 2003.

cooperar. Mención aparte merece la gran asistencia de organizaciones de la sociedad civil que, aunque se venía dando desde la primera conferencia internacional, gracias a la IBMS se incrementó el número de miembros de entidades como IANSA.

En la segunda reunión bienal (IIBMS), realizada en 2005, hubo un cambio de programa significativo, en el que permanecía el tiempo de debate general y, además, brindaba a los Estados la oportunidad de abordar temas específicos en cada sesión, como aseguramiento y destrucción de armas, gestión de existencias, desarme, desmovilización y reinserción de ex combatientes, fomento de capacidad, movilización de recursos, creación de instituciones, marcación y localización, cuestiones relacionadas (terrorismo, delincuencia organizada, tráfico de estupefacientes y minerales preciosos), control de importaciones y exportaciones, intermediación ilícita, desarrollo humano, sensibilización pública y cultura de paz, niños, mujeres y personas mayores. En esa ocasión, México estaba representado por el embajador Enrique Berruga Filloy y, de nuevo, por el representante ante la Conferencia de Desarme en Ginebra, el embajador Luis Alfonso de Alba Góngora.

Un aspecto que se destaca de esta reunión es que algunos participantes que durante la Conferencia y la BMS anterior se habían mostrado escépticos respecto al POA decidieron no acreditar a ningún representante ante la reunión.<sup>28</sup>

También es importante mencionar el significativo espacio que fueron ganando las organizaciones de la sociedad civil en este proceso, ya que algunos países, entre ellos México, decidieron incluir en sus delegaciones a miembros de la sociedad civil. No obstante, se presentó el primer caso en el que un Estado le negó a una organización el permiso de asistir a la ONU. Paquistán objetó, ante el secretariado de la reunión, la acreditación de seis de sus nacionales que fungirían como representantes de IANSA.<sup>29</sup>

En su discurso, el representante de México, además de mencionar los logros que se habían obtenido en la materia, habló sobre las expectativas que ofrecía la Conferencia de Examen (RevCon, por sus siglas en inglés) de 2006, cuyo Comité Preparatorio (ComPrep2) se reuniría a finales de 2005. Sugirió que sería positivo analizar distintos temas para fortalecer el POA, desde la negociación del instrumento jurídicamente vinculante para evitar la intermediación ilícita hasta un instrumento para prohibir las transferencias a

<sup>28</sup> Tal fue el caso de Estados Unidos y Rusia.

<sup>29</sup> IANSA, "Global Action to Stop Gun Violence: BMS Report", 2005, disponible en <http://www.iansa.org/un/bms2005/BMS-report-for-web.pdf>, consultado el 28 de enero de 2011.

actores internacionales, pasando por la regulación de posesión por parte de civiles. Lo anterior se presentó de esta forma:<sup>30</sup>

Debemos acordar medidas concretas para regular la intermediación a través de un instrumento jurídico vinculante (...) Podemos iniciar la negociación de un instrumento que sujete a los fabricantes y exportadores a reglas precisas que impidan las transferencias de armas pequeñas y ligeras que puedan desviarse al comercio ilegal o que lleguen a manos de actores no estatales, incluyendo grupos terroristas y bandas criminales (...) Asimismo, es urgente regular la posesión civil de armas pequeñas y ligeras.

En el debate temático sorprende la ausencia de México. Hay constancia de una carta enviada por el presidente de la IIBMS a los países miembros, en marzo de ese año, invitándolos a preparar sus intervenciones para cada uno de los 13 temas antes mencionados.<sup>31</sup> Esos temas, como ya se ha visto, no eran nuevos para México y, debido al interés mostrado en los eventos pasados, se podía haber ocupado este foro para dejar una mayor constancia de la importancia que se les da. Pese a la antelación con que se conocieron los temas, en el debate sólo existe el registro de siete países participantes.<sup>32</sup>

Conocida la pobre participación de los asistentes, se puede entender la calidad del informe final. El documento es un texto de sólo seis páginas y no contiene más que tres párrafos de carácter sustantivo, que son recomendaciones de los Estados, presentadas a manera de conclusión. Lo más trascendental fue señalar la conveniencia de agrupar actividades relacionadas con el POA en fechas cercanas a las futuras BMS.<sup>33</sup>

En enero de 2006 se convocó a la sesión del ComPrep2 con miras a la Conferencia de Examen a celebrarse a mediados de ese año. De nuevo estuvo al frente de la delegación el embajador De Alba. El Comité sesionó dos semanas durante el primer mes de ese año. Como presidente se eligió al representante de Sierra Leona, con quien –como ya hemos visto– existían algunas coincidencias respecto al tema desde la IIBMS. Los trabajos de ese órgano se

<sup>30</sup>Intervención de México en la IIBMS, 11 de julio de 2005, disponible en <http://www.un.org/events/smallarms2005/memberstates-pdf/Mexico.pdf>, consultado el 28 de enero de 2011.

<sup>31</sup>Carta del embajador Patokallio a los Estados miembros, 11 de marzo de 2005, disponible en <http://www.iansa.org/un/bms2005/letter-from-amb-patokallio.pdf>, consultada el 28 de enero de 2011.

<sup>32</sup> En la página *web* de la IIBMS sólo aparecen los discursos de Alemania, Argentina, Brasil, Canadá, Países Bajos, Reino Unido (en nombre de la Unión Europea) y Suecia.

<sup>33</sup> Informe final de la IIBMS, A.CONF.192/BMS/2005/1, 5 de julio de 2005.

orientaron a definir un proyecto de programa, el número de vicepresidentes y un reglamento para la conferencia.<sup>34</sup>

Uno de los temas a los que mayor importancia dio México fue el de regular la posición por parte de civiles. Nuestra delegación presentó un documento conceptual en el que hacía públicas una serie de ideas sobre cómo abordar ese tema desde una óptica responsable y respetando lo planteado en el POA. En dicho documento, México proponía que la RevCon promoviera la adopción de una declaración de principios acerca de la regulación nacional para la posesión de armas por parte de civiles. México pedía que todos los países permitieran la adquisición, la posesión y el uso de armas mediante licencias de autorización, y que para su emisión los Estados contemplaran lo siguiente: una edad mínima, antecedentes no penales o de violencia intrafamiliar, conocimiento de las leyes relacionadas con las armas, comprobación de entrenamiento en un manejo seguro de armas y la comprobación de la capacidad de guardar el arma en un lugar seguro.<sup>35</sup> Otro aspecto que se menciona en este documento es el relativo a la prohibición de venta de rifles de asalto a civiles. Este tema fue sumamente sensible para aquellos países que, como Estados Unidos, permiten la venta de ese tipo de armas a civiles.

En el mismo sentido, y buscando abordar cuestiones de fondo sobre el POA, Alemania y Francia presentaron a los miembros un documento con un borrador de puntos sobre el tema de las municiones que podrían ser incluidos en el informe final de la RevCon. Estos puntos hacían referencia tanto al tráfico ilícito de municiones como a la posesión por parte de civiles y a los excedentes por parte de los gobiernos.<sup>36</sup>

Otro documento que vale la pena señalar es el presentado por India, Países Bajos y Sudáfrica relativo a la sincronización de las Conferencias de Examen con las Reuniones Bienales. En él se indicaban las ventajas de carácter financiero y de eficiencia que supondría la recalendarización las reuniones con el fin de tener lapsos más adecuados.<sup>37</sup>

En relación con el informe final, México fue el único país que declaró su

<sup>34</sup> Informe final del ComPrep2, A/CONF.192/BMS/2006/RC/1, 26 de enero de 2006.

<sup>35</sup> Véase "Importance of the Subject on Civilian Possession in the Combat Against the Illicit Trade of Small Arms And Light Weapons: Concept Paper Submitted by Mexico", A/CONF.192/2006/PC/CRP.7, 9 de enero de 2006.

<sup>36</sup> Véase "Draft Elements on Ammunition for a Final Document of the United Nations Small Arms and Light Weapons Programme of Action Review Conference 2006, submitted by France and Germany", A/CONF.192/2006/PC/CRP.12, 17 de enero de 2006.

<sup>37</sup> Véase "Synchronization of the Review Conference and Biennial Meetings of States, Submitted by India, the Netherlands and South Africa", A/CONF.192/2006/PC/CRP.8, 16 de enero de 2006.

reserva a las reglas de procedimiento de la RevCon propuestas por el Comité. Esta reserva afectaba específicamente al artículo correspondiente al registro de las organizaciones de la sociedad civil.<sup>38</sup> En el texto de la misma no se hace mayor mención a las causas que motivaban a México, pero después de una revisión de las reglas, se entiende que pudo haber sido motivada por el antecedente paquistaní sobre la negativa de acreditación a IANSA en 2005.

Antes de la RevCon, hubo reuniones previas en varias regiones del mundo. México participó en la de Antigua, Guatemala, donde se reunieron los países latinoamericanos para buscar un enfoque común, a fin de contribuir con una perspectiva regional a la labor de la Conferencia. En esa reunión se acordó la denominada "Declaración de Antigua", cuyo contenido operativo, distribuido a lo largo de más de 30 párrafos, fue muy claro al delinear la posición regional.

Los puntos que se incluyen en la declaración citada, y que al parecer serían los más importantes, son aquellos de los que adolece el POA: la posesión y adquisición civil, la intermediación ilícita, aunque desgraciadamente omite señalar el vínculo existente entre el derecho internacional humanitario y el tráfico ilícito de armas, debido a la oposición venezolana, para quienes este tema no podía ser abordado a causa del mandato de la RevCon.<sup>39</sup>

En la RevCon, a la cabeza de la delegación de México estuvo María del Refugio González Domínguez, subsecretaria para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos. Desde su primera intervención en el debate general, retomó lo expuesto en el documento conceptual y usó el término de "posesión civil responsable", y recordó que "desde el 2002, 70 por ciento de los informes nacionales de los Estados se han referido al problema". De igual forma, por primera ocasión, se aceptó que "México enfrenta a nivel interno el problema del tráfico ilícito de las armas pequeñas y ligeras".<sup>40</sup>

En el debate temático, que en esa ocasión fue sobre cooperación internacional y asistencia, México estuvo ausente. Sin embargo, se escucharon las voces de Samoa, Malí y Papúa Nueva Guinea, mientras que, desafortunadamente, del continente americano sólo se escucharon las de Canadá y Estados Unidos, por lo que ninguno de los participantes latinoamericanos que se habían reunido en Antigua emitió opinión alguna sobre ella.

<sup>38</sup>Reserva presentada por México para la RevCon del POA, 20 de enero de 2006, A/CONF.192/2006/PC/CRP.18.

<sup>39</sup> Véase *Declaración de Antigua*, "Anexo de la Carta dirigida al presidente de la Asamblea General por el Representante Permanente de Guatemala ante las Naciones Unidas", 25 de mayo de 2006, A/60/876.

<sup>40</sup>Intervención de México en el debate general de la RevCon, disponible en <http://www.un.org/events/smallarms2006/pdf/arms060626Mex-spa.pdf>, 26 de junio de 2006, consultado el 29 de enero de 2011.

Respecto a la negociación de un documento final de la conferencia, la preocupación central se enfocó en la delegación de Estados Unidos, ya que se esperaba que no aceptara ninguna clase de política que fomentara darle seguimiento al poA. Sorprendentemente, en su primera intervención manifestó lo siguiente: “Nosotros [Estados Unidos] estamos dispuestos a considerar un texto que aliente la adopción de principios sobre las transferencias de armas”. Pese a ello, el desarrollo de las negociaciones durante las dos semanas siguientes fue muy diferente. Al final de la RevCon, justo antes de que el documento fuera adoptado por consenso, la delegación de Estados Unidos pidió la palabra para explicar que tenía que hacer consultas con el Departamento de Estado antes de aprobar algún texto que hiciera alusión a futuras negociaciones.

Y así, en la RevCon no se logró una conclusión de carácter sustantivo, pese al esfuerzo de numerosas delegaciones y a la realización de consultas informales en diversas ocasiones. Solamente se adoptó un informe de las actividades realizadas, con el que se excluyó cualquier tipo de recomendación. Tras ese fracaso, la comunidad internacional se mostró inquieta en lo referente a darle o no continuidad al proceso, de tal forma que en los debates de la primera comisión, en octubre de ese año, se analizó el caso.<sup>41</sup> Con la resolución 61/66 se decidió celebrar la Tercera Reunión Bienal (IIIBMS) en 2008 y no en 2007, como originalmente estaba planeado.

Antes de la IIIBMS, los Estados latinoamericanos se reunieron en Colombia tal vez con el fin de homologar criterios para la participación regional, discutir asuntos prioritarios respecto del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, y acordar los parámetros necesarios para presentar un documento en Nueva York. Para dar seguimiento, asistieron a esta reunión los diversos órganos de la ONU, así como el presidente designado de la IIIBMS, quienes opinaron respecto de los trabajos realizados.<sup>42</sup>

La IIIBMS estuvo marcada por el ausentismo casi total de Estados Unidos y la adición en el programa de trabajo de una sesión para revisar lo alcanzado por los Estados con el Instrumento Internacional de Marcaje y Rastreo. En esa ocasión, el número de miembros acreditados de la delegación mexicana fue el mayor en la historia de todas las delegaciones, debido a la importancia que el tema había adquirido en la agenda de seguridad nacional de México.

La delegación mexicana estaba compuesta por el Grupo de Coordinación Interinstitucional para la Prevención y Control del Tráfico de Armas de Fuego,

<sup>41</sup> En la sección Asamblea General de este capítulo se revisará de manera particular este hecho.

<sup>42</sup> Véase Diego Álvarez, *Reunión regional en Cancillería sobre tráfico ilícito de armas*, Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en Colombia, disponible en <http://www.unodc.org/colombia/es/novedad1908.html>, 17 de junio de 2008, consultado el 30 de enero de 2011.



Municiones y Explosivos (GC-Armas), en el que participan diversas instituciones del gobierno, y se encarga de delinear acciones para prevenir e impedir este delito, en esa ocasión asistieron además los agregados navales de la Misión de México ante la ONU y de la Embajada de México en Washington, D. C., el agregado militar de esta última representación, sumando un total de 17 delegados mexicanos.<sup>43</sup>

Otra cuestión sin precedentes fue que México hizo uso de la palabra en tres ocasiones. La primera, y de forma un poco controvertida, pero a fin de buscar defender sus prioridades, fue recién iniciada la reunión, en el momento de adoptar el programa de trabajo. Pese a las consultas officiosas previas que habían realizado los miembros de la mesa y el presidente con los Estados, en palabras del embajador Claude Heller, representante permanente de México ante la ONU, el gobierno mexicano reconoció las consultas realizadas por el presidente y los vicepresidentes de la reunión, y manifestó su frustración por el hecho de que temas y elementos respaldados por varias delegaciones durante el proceso de consultas, como los mecanismos de seguimiento del POA, posesión civil responsable y aspectos humanitarios, no figuraban en el programa de trabajo o habían sido relegados a una sesión general, dando lugar a una agenda final idéntica a la propuesta originalmente hecha por el presidente.<sup>44</sup>

Una vez iniciado el debate general de la IIIBMS, México hizo un pronunciamiento sobre la importancia de las cuestiones antes mencionadas, y otras delegaciones con las que el país había trabajado antes de la reunión presentaron los documentos de trabajo. En el debate general, retomó los puntos en los que había venido insistiendo sobre la posesión civil, el carácter humanitario del tema y la necesidad de “avanzar de manera constructiva en el establecimiento de controles efectivos a la intermediación que impidan el desvío de armas al mercado ilícito”.<sup>45</sup>

En su oportunidad, Colombia presentó el documento de trabajo elaborado por los países de América Latina y el Caribe, resaltando que, si bien se habían cumplido ciertos aspectos del POA en el marco internacional, hacía falta cubrir otros. El documento estaba dividido en cinco grandes áreas a las que la región otorgaba particular importancia, entre las que destacaban la cooperación

<sup>43</sup> Lista de participantes de la IIIBMS, A/CONF.192/BMS/2008/inf/1, 10 de julio de 2008.

<sup>44</sup> Intervención de México sobre la agenda de la IIIBMS, 14 de julio de 2008, disponible en [http://disarmament.un.org/CAB/bms3/1BMS3Pages/1National%20Statements/MEXICO\\_AGENDA.pdf](http://disarmament.un.org/CAB/bms3/1BMS3Pages/1National%20Statements/MEXICO_AGENDA.pdf), consultado el 30 de enero de 2011.

<sup>45</sup> Intervenciones de México, 15 y 16 de julio, disponible en <http://disarmament.un.org/CAB/bms3/1BMS3Pages/1Statements-NationalStatements.html>, consultado el 30 de enero de 2011.

internacional y la destrucción de excedentes, así como dar una continuidad al proceso de armas pequeñas en Naciones Unidas.<sup>46</sup>

Posteriormente, Honduras, en su calidad de Secretaría *Pro Tempore* del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), presentó el documento de trabajo de los integrantes de este último y México. De esta forma, el país reforzó su presencia en el ámbito subregional, planteando temas más concretos, como la prevención del conflicto a través de un enfoque multidimensional o el trabajo realizado por los centros regionales de desarme, entre otros.<sup>47</sup>

En cuanto a los debates temáticos, la delegación de México participó en lo relativo a intermediación ilícita. En su discurso subrayó la importancia de dar continuidad a los procesos iniciados en la Asamblea General y al establecimiento del Grupo de Expertos sobre Intermediación. De esta forma, se podrían crear soluciones a la problemática que este tipo de intermediación planteaba. Asimismo, recordó que los Estados de América Latina y el Caribe habían acordado, en la Declaración de Antigua, plantear la necesidad de negociar y concluir un instrumento jurídicamente vinculante al respecto.

El documento final presentado por el presidente de la reunión para la consideración de los Estados fue uno de los más específicos que jamás se había presentado en una BMS. En él se abordaron temas no sólo de procedimiento acerca de la reunión, sino también de fondo. Los puntos reflejados en ese documento fueron los expresados por todos los países. Para México, los de mayor importancia y que más se asemejaban a su discurso fueron: fortalecimiento de controles fronterizos, posesión civil y los vínculos entre seguridad, violencia armada y desarrollo y los derechos humanos.<sup>48</sup>

Como ya se comentó, al inicio de la reunión se vislumbraba la posibilidad de acordar un informe final sin mayor problema, aunque la delegación de Irán expresó su inconformidad en el debate general, respecto al proceso de consultas que habían llevado al presidente a adoptar y presentar un borrador del informe final. Si bien no estaba en contra de su contenido, sí estaba en contra de la forma, pues argumentó que su delegación no había sido debidamente consultada, por lo que no tenía instrucciones de su país para aceptar un documento con esas características. De modo que solicitó que el informe final se sometiera a votación. El resultado fue el siguiente: 134 votos a favor, cero en contra y dos abstenciones por parte de Irán y de Zimbabwe.<sup>49</sup>

<sup>46</sup> "Documento de trabajo de ALYC para la IIIBMS", 14 de julio de 2008, A/CONF.192/BMS/2008/WP.9

<sup>47</sup> Véase Documento de trabajo de SICA, países asociados y México, para la IIIBMS, 15 de julio de 2008, A/CONF.192/BMS/2008/WP.10.

<sup>48</sup> Intervenciones de México, 15 y 16 de julio, *op. cit.*

<sup>49</sup> Véase Informe final de la IIIBMS, 20 de agosto de 2008, A/CONF.192/BMS/2008/3.

Para la IVBMS, celebrada en 2010, México presentó su candidatura para la presidencia de la reunión en la persona del embajador Pablo Macedo, quien fuera director general para la ONU dentro de la cancillería mexicana. Tras un largo proceso de cabildeo y después de sostener diversas reuniones, su candidatura fue endosada por el GRULAC. El 4 de junio de 2009 fue designado presidente de la IVBMS, con lo que se reconocería la labor efectuada por México en el combate al tráfico ilícito de armas.<sup>50</sup>

Después de su designación, y con el fin de escuchar las preocupaciones de los Estados, el embajador Macedo asistió a reuniones regionales efectuadas en Sidney, Viena, Lima, Bali y sostuvo encuentros en las sedes de Naciones Unidas de Nueva York y Ginebra. Lo anterior sirvió para que se acordaran los temas de la agenda de la IVBMS, entre los cuales destacan el de tráfico ilícito transfronterizo y el de cooperación y asistencia.

Pese a la oposición de países como Cuba, Egipto, India, Irán, Paquistán, Siria y Venezuela, la presidencia mexicana logró analizar estos temas con una perspectiva innovadora y proponer soluciones específicas, mismas que serían adoptadas por el consenso de todos los Estados. El documento final reconoció “el valor de hacer frente al tráfico ilícito de armas pequeñas y armas ligeras a través de las fronteras y de cooperar al respecto aplicando un enfoque basado en la responsabilidad común”.<sup>51</sup>

Es así que México pudo defender sus intereses a lo largo del proceso vivido en Naciones Unidas sobre el tráfico de armas. Las delegaciones que nos representaron realizaron una serie de acertadas intervenciones que han demostrado a otros gobiernos la imperiosa necesidad que representa para el gobierno mexicano erradicar este fenómeno.

## **La Asamblea General de Naciones Unidas**

La Asamblea General está dividida en seis comisiones que tienen como función analizar y proponer resoluciones sobre temas específicos, que van desde infancia hasta cuestiones de presupuesto de la misma organización, pasando por asuntos políticos y de seguridad internacional. En este apartado se abordará específicamente la primera comisión, que es en la que se discutieron los temas sobre desarme nuclear, convencional, no proliferación y seguridad internacional, y la que cada año recomienda un promedio de 50 resoluciones para que sean adoptadas en el pleno de la Asamblea General de la ONU.

<sup>50</sup> Boletín DGONU, año 3, núm. 16, 6 de julio de 2010, SRE, México.

<sup>51</sup> Informe de la IV BMS, A/CONF.192/BMS/2010/3, 30 de junio de 2010.

México se ha caracterizado por ser un país con un alto índice de actividad en esta comisión, presentando seis resoluciones, ya sea cada uno, dos o tres años,<sup>52</sup> las cuales están enfocadas sobre todo al desarme nuclear, sin embargo, no presenta resoluciones sobre el tráfico ilícito de armas.

La actividad en este último rubro, que es el tema de estudio principal de esta investigación, se puede dividir por áreas más concretas de esfuerzo. En la primera comisión se discutieron resoluciones sobre intermediación ilícita, asistencia y cooperación contra el tráfico ilícito y el problema general que éste representa, transparencia en transferencias de armamento y los problemas debidos a la acumulación de excedentes de municiones. En los párrafos siguientes se analizará el papel que ha desempeñado México en las resoluciones relacionadas con el POA durante el periodo 2001-2010.

Una de las resoluciones con mayor trascendencia es la referente al tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, cuya evolución se podría decir que ha sido paralela a la de la Conferencia sobre Tráfico de Armas y sus reuniones de seguimiento. Se trata de una resolución de carácter anual, introducida por Colombia, Japón y Sudáfrica de forma alternada. Las causas principales que alientan a este grupo de países a trabajar en conjunto es el alto nivel de importancia que le dan sus gobiernos. Colombia, como ya se observó en páginas anteriores, maneja desde 1988 el tema en su misión ante la ONU. Japón cuenta con un Plan de Acción Nacional contra armas pequeñas,<sup>53</sup> con aproximaciones tanto legislativas como de proyectos específicos, y el gobierno sudafricano ha declarado que la prioridad más alta de los servicios de policía de Sudáfrica es combatir la proliferación de armas de fuego.<sup>54</sup>

La resolución presenta diversas cuestiones de organización para las BMS, como la fecha de realización o la elección de sus presidentes. Por ejemplo, en 2006 se eligió la propuesta presentada en la RevCon para el reacomodo de

<sup>52</sup> México presenta las siguientes resoluciones: anualmente, la Conferencia de las Naciones Unidas para determinar formas adecuadas de eliminar los peligros nucleares en el contexto del desarme nuclear. Bienalmente, el Programa de las Naciones Unidas de Información sobre Desarme. Estudio de las Naciones Unidas sobre la educación para el desarme y la no proliferación. Cada tres años: Consolidación del régimen establecido por el Tratado de la Prohibición de las Armas Nucleares en América Latina. De manera conjunta cada año: Hacia un mundo libre de armas nucleares: aceleración del cumplimiento en los compromisos de desarme nuclear. Tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares.

<sup>53</sup> "Japan's Action on Small Arms", Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón, 2006, disponible en <http://www.mofa.go.jp/policy/un/disarmament/weapon/pamph2006.pdf>, consultado el 2 de febrero de 2011.

<sup>54</sup> "Armas Pequeñas, Departamento de Asuntos Exteriores de Sudáfrica", 13 de febrero de 2004, disponible en <http://www.dfa.gov.za/foreign/Multilateral/inter/arms.htm>, consultado el 2 de febrero de 2011.

fechas de las reuniones siguientes, mientras que la resolución de 2008 decidió la organización de la IVBMS en 2010, y solicitó a los Estados que designaran a su presidente en octubre de 2009.<sup>55</sup>

México siempre apoyó esta resolución, y la mayoría de las veces la copatrocinó, a excepción de la presentada en 2005 y 2010. En 2005, después de votar a favor, el gobierno mexicano ejerció su derecho de explicación de voto, manifestando que no estaba de acuerdo con que, tras haber sido rechazada su enmienda por los copatrocinadores, la resolución no hacía referencia a los instrumentos regionales y universales con carácter vinculante que existen sobre el marcaje y rastreo de armas pequeñas y ligeras.<sup>56</sup>

Por su parte, en 2010 Japón fue el encargado de coordinar la resolución. En este sentido, es importante recordar que la Primera Comisión sesionó durante el mes de octubre, por lo que se esperaba que Japón considerara los logros alcanzados durante la IVBMS en junio. Lamentablemente, lo anterior no se reflejó en la resolución, lo que explica la abstención de México al momento de adoptarse la resolución.<sup>57</sup>

También es importante mencionar el trabajo realizado en 2005 por Países Bajos, que presentó una resolución que fue copatrocinada por el gobierno mexicano, en la que se hacía referencia al impacto negativo tanto humanitario como de desarrollo, que provocan la manufactura, las transferencias y la circulación ilícita de armas pequeñas y ligeras. Además de México, otros copatrocinadores fueron Costa Rica, Malí y Noruega, por mencionar algunas delegaciones que habían expresado en reuniones internacionales sobre armas pequeñas y ligeras su preocupación por el impacto que tienen sobre el desarrollo.<sup>58</sup> Una causa que motivó que esta resolución fuera presentada fue la cercanía de la RevCon, por lo cual se quería integrar estos temas en la agenda de discusión.<sup>59</sup>

<sup>55</sup> Resolución de la Asamblea General de la ONU sobre el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos, A/RES/63/72.

<sup>56</sup> Explicación de voto por parte de México sobre el proyecto de resolución L.57, 26 de octubre de 2005, disponible en <http://www.reachingcriticalwill.org/political/1com/1com05/EOV/L.57mexico.doc>, consultado el 2 de febrero de 2011.

<sup>57</sup> Resultado de la votación del proyecto de resolución L.32, A/C.1/65/L32, 29 de octubre de 2010, 18:01 horas.

<sup>58</sup> Resolución de la Asamblea General de la ONU, "Respuesta a las repercusiones negativas humanitarias y para el desarrollo de la fabricación, transferencia y circulación ilícitas de armas pequeñas y armas ligeras y su acumulación excesiva", 6 de enero de 2006, A/RES/60/68.

<sup>59</sup> "Discurso de Países Bajos en la Primera Comisión", 14 de octubre de 2005, disponible en [www.reachingcriticalwill.org/political/1com/1com05/statements/netherlands14oct.doc](http://www.reachingcriticalwill.org/political/1com/1com05/statements/netherlands14oct.doc), consultado el 30 de enero de 2011.

Mención aparte merece la labor realizada en 2004, año en el que fue elegido el embajador mexicano, Luis Alfonso de Alba Góngora, como presidente de la primera comisión. En ese periodo, de las 57 resoluciones presentadas ante la Comisión, sólo dos se referían al tráfico de armas: la resolución anual presentada por Malí, y la presentada por Colombia, Japón y Sudáfrica. Esta última fue la más trascendental, puesto que resaltaba los temas y la fecha para la IBMS y la fecha para la IIBMS, mientras que México presentó, en nombre del GRULAC, la resolución anual sobre el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (UN-LIREC, por sus siglas en inglés), en la que se hacía una breve referencia a la labor del Centro respecto de las armas pequeñas.<sup>60</sup>

En conclusión, el trabajo de México relativo al tráfico de armas pequeñas y ligeras en la Primera Comisión, pudo haber sido mucho más trascendente, no sólo limitándose a la tarea de copatrocinar, sino también buscando la forma de presentar resoluciones sobre las prioridades que el gobierno mexicano instauró en materia de seguridad nacional.

## **La labor de México ante el Consejo de Seguridad**

De acuerdo con el Índice de Discursos de Naciones Unidas, de 2001 a 2010 México participó en siete debates abiertos del Consejo de Seguridad sobre temas relacionados con el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras.<sup>61</sup> Asimismo, durante este periodo formó parte de dicho órgano, como miembro no permanente, de 2002 a 2003 y de 2009 a 2010.

Dado que las propuestas e intenciones de las intervenciones del gobierno mexicano en este tipo de debates fueron en el mismo sentido que las pronunciadas durante la Conferencia de 2001 y las diversas BMS, no consideramos pertinente repetir en este espacio dichas ideas. Por ello, más que analizar el contenido de los discursos, aprovecharemos la oportunidad para señalar la forma en que éstos se dieron.

De las siete intervenciones que tuvo México sobre el tema, seis fueron pronunciadas por los representantes permanentes en turno y una por el presidente de la República. Tres de ellas, las de 2002, 2003 y 2009, fueron en

<sup>60</sup> Véase Resoluciones de la Asamblea General de la ONU sobre "El tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos", A/RES/59/86; y "Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe", A/RES/59/101.

<sup>61</sup> En 2006 no participó en el debate organizado por la presidencia en turno, que ostentaba Argentina, mientras que en 2007 no se realizó ningún debate sobre el tema.

calidad de miembro no permanente. Respecto a la de 2003, es importante señalar que el debate fue presidido por el entonces ministro de Relaciones Exteriores y Cooperación de Guinea, por lo que, de haberse seguido la regla no escrita para los debates abiertos del Consejo de Seguridad, la cual pide a las delegaciones de los países miembros, sean o no permanentes, estén representadas por sus Ministros de Asuntos Exteriores, en el caso en que los debates públicos sean presididos por el ministro del exterior en turno, México debió haber sido representado por su secretario del ramo.<sup>62</sup>

Respecto a la intervención de 2009, que fue pronunciada por el presidente Felipe Calderón, el gobierno mexicano realizó un llamado de "(...) atención sobre la proliferación de armas de tipo convencional. El tráfico de armas pequeñas y ligeras causa alrededor de mil muertes y tres mil heridos cada día en el mundo [y exhortó] a buscar fórmulas para frenar este ilícito".<sup>63</sup> Con esto, quedó manifiesto el interés del país por elevar el diálogo sobre este problema al más alto nivel posible, el de jefes de Estado.

## **El Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe**

El UN-LIREC es la única instancia regional de Naciones Unidas encargada de velar por las cuestiones de paz y seguridad y por el desarrollo de la región. Ubicado en Lima, Perú, el Centro se estableció en 1987 a partir de la Resolución 41/60 J del 3 de diciembre de 1986; sus funciones son auspiciadas por el Departamento para Asuntos de Desarme de la ONU y gracias a contribuciones realizadas por diversos Estados. Según se establece en dicha resolución, su mandato es el de proveer, a petición de cada Estado, apoyo para la implementación de las iniciativas y medidas relativas al desarme, la paz y el desarrollo económico y social.

Como se observa en la tabla, el último reporte presupuestal de julio de 2007 indica que, de 2005 a ese año, el mayor contribuyente fue Suecia, a través de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (SIDA, por sus siglas en sueco), que otorgó un total de 1, 619,158 dólares para ese periodo; le siguen Reino Unido, España y la Unión Europea en conjunto. Resalta la poca

<sup>62</sup> Acta de la 4720ª sesión del Consejo de Seguridad, 18 de marzo de 2003, 15:00 hrs., S/PV.4720.

<sup>63</sup> Intervención de México ante el Consejo de Seguridad, 24 de septiembre de 2009, Presidencia de la República, disponible en <http://www.presidencia.gob.mx/prensa/presidencia/?contenido=48707>, consultado el 2 de febrero de 2011.

participación de Latinoamérica y, en especial, de México. En 2005 y 2006 el país aportó 5,000 dólares por año, y en 2007, cuando se endureció el combate al narcotráfico por parte del gobierno federal, se dejaron de hacer aportaciones a un centro que podría haber producido ciertos beneficios en ese rubro.

**Tabla**  
**Países contribuyentes de UN-LIREC**  
**(cantidades en dólares)**

<b>Entidad/Año</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>Total</b>
Suecia/Sida	\$ 528,598	\$ 545,280	\$ 545,280	\$ 1,619,158
Reino Unido	\$ 399,789	\$ 435,700	\$ 232,892	\$ 1,068,381
Unión Europea	\$ -	\$ 41,506	\$ 858,390	\$ 899,896
España	\$ -	\$ -	\$ 269,100	\$ 269,100
Perú	\$ 30,000	\$ 60,000	\$ -	\$ 90,000
Colombia	\$ 6,071	\$ 4,143	\$ 2,286	\$ 12,500
México	\$ 5,000	\$ 5,000	\$ -	\$ 10,000
Guyana	\$ 987	\$ 1,020	\$ -	\$ 2,007
Total	\$ 970,445	\$ 1,092,649	\$ 1,907,948	\$ 3,971,042

Fuente: Evaluación anual de SIDA, William Godnick, Heido Ober *et al.*, *SIDA Evaluation of UN-LIREC*, Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional, 2008, pp. 10-11, disponible en [www.asdi.org/shared/jsp/download.jsp?f=Utv2008-01\\_SIDA40938en.pdf&a=35938](http://www.asdi.org/shared/jsp/download.jsp?f=Utv2008-01_SIDA40938en.pdf&a=35938).

Cabe advertir que en la página *web* de UN-LIREC no aparece registrado ningún proyecto que se haya realizado en México, a diferencia de otros países de la región, como Uruguay, República Dominicana y Brasil, que no han aportado al presupuesto del centro pero se han beneficiado de su trabajo. Los programas que ofrecen están agrupados en grandes áreas, y entre ellos se puede destacar tres: el relativo a los legisladores, el de las entidades de seguridad pública y el de las organizaciones de la sociedad civil.<sup>64</sup>

El Proyecto de Iniciativa de Intercambio Parlamentario sirve como plataforma para que los miembros de los congresos discutan acerca de instrumentos nacionales e internacionales sobre armas de fuego, para así explorar posibilidades para mejorar el control del comercio legal de armas de fuego, detener su tráfico ilícito y modificar la legislación nacional.

<sup>64</sup> Toda la información sobre los proyectos de UN-LIREC fue tomada de la Presentación sobre el Programa de Intercambio Regional de Información sobre Armas de Fuego, Municiones y Explosivos, UN-LIREC, disponible en <http://intranet.unlirc.org/Upload/Products/Document/Pentafolio%20RCHP%20esp.pdf>, consultado el 5 de febrero de 2011.



El segundo es el programa de preparación para entrenadores, que consta de diversos cursos, tanto teóricos como prácticos, dirigidos a capacitar al personal encargado de la vigilancia y el control de armas pequeñas. Aborda temas sobre técnicas de investigación, labores de inteligencia y cooperación internacional, en tanto que el último proyecto va enfocado al fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en áreas de paz, desarme y desarrollo en la región, ofreciéndoles talleres, campañas de sensibilización y la posibilidad de iniciar proyectos conjuntos.

Lo anteriormente expuesto refleja un escenario idóneo para que México solicite al UN-LIREC asistencia y cooperación en las áreas ya mencionadas, aspectos a los que se les ha dado prioridad en los últimos años, por lo que es necesario recurrir al fomento de la cooperación internacional en México respecto de la lucha contra el tráfico ilícito de armas.

No cabe duda que la diplomacia mexicana ha encontrado en la ONU un foro de expresión plural que le ha servido para consolidar, a nivel internacional, diversos esfuerzos iniciados en el plano nacional, y así impulsar los debates que permitan un desarrollo puntual sobre el tema del tráfico ilícito de armas en este foro multilateral.

De esta forma, se inscriben los diversos esfuerzos realizados por México en un ambiente en el que la seguridad internacional ha adquirido gran importancia. Con los ejemplos citados se puede constatar que México ha estado sumamente activo en las negociaciones sobre el tema comentado. No obstante, todavía quedan aspectos en los que se puede mejorar para impulsar la plena participación de todos los países del continente en las discusiones contra el tráfico de armas.

## **Conclusiones**

En suma, se puede concluir que la labor de México ante la ONU para combatir este problema, ha sido adecuada y es prioritario que se le dé continuidad sin importar los cambios políticos internos que se sufran en el país. A continuación, se mencionan algunas recomendaciones, a modo de conclusión, sobre lo que puede hacer el gobierno tanto para mejorar su diplomacia en los foros multilaterales contra el tráfico ilícito de armas como para mejorar la situación en el país.

### *Reuniones en el marco del Programa de Acción*

En la BMS de 2008, la delegación de México fue una de las más grandes y más

activas a nivel de cabildeo debido a la presión que ejerció desde el inicio sobre la presidencia de la reunión. Pese a ello, sólo se tiene registro de tres intervenciones, lo cual es considerablemente bajo si se toma en cuenta la importancia que el gobierno le da a este tema, y también si se compara con la cantidad de intervenciones de otros países que contaban con delegaciones menos numerosas, como es el caso de Australia, que según la lista de participantes tenía diez delegados, siete menos que México, y sin embargo realizó una intervención más. Por eso se estima necesario lo siguiente:

1) Lograr una mayor participación en las BMS respecto a las intervenciones presentadas, a fin de aprovechar la gran ventaja de contar con expertos técnicos en la materia como integrantes de la delegación mexicana que expresen los intereses y las áreas de oportunidad que tiene México.

2) Para las próximas reuniones en el marco del POA habrá que considerar que México ocupó la presidencia de la IVBMS, por lo que su accionar tendrá que estar enfocado en apoyar y darle continuidad a los logros alcanzados en esa reunión.

#### *Asamblea General de la ONU*

1) México no ha presentado ninguna resolución sobre el combate al tráfico de armas en la Primera Comisión de la Asamblea General.

2) Es deseable que, después de haber presidido la IVBMS, y de la pobre resolución presentada por Japón, México proponga una que incluya un enfoque sobre los temas más importantes abordados en la reunión, en especial las acciones transfronterizas.

3) La idea anterior se podría concretar, tal como en su tiempo lo hizo Países Bajos, introduciendo una resolución que coincida con la celebración de la Conferencia de Examen del POA en 2012.

#### *Consejo de Seguridad de la ONU*

1) En abril de 2009, durante su primera presidencia (2009-2010), México promovió la discusión de temas en debates abiertos que, según la SRE, "figuran en nuestras prioridades de política exterior",<sup>65</sup> tales como el mejoramiento de la situación en Haití, el fortalecimiento de la mediación en la resolución de

<sup>65</sup> Comunicado de Prensa 008, "Concluye la presidencia mexicana del Consejo de Seguridad de la ONU, Misión Permanente de México ante la Organización de Naciones Unidas", 30 de enero de 2011, disponible en [http://www.sre.gob.mx/csocal/csonu/cont/Prensa/mar%202009/Comunicado\\_008\\_2009.pdf](http://www.sre.gob.mx/csocal/csonu/cont/Prensa/mar%202009/Comunicado_008_2009.pdf), consultado el 4 de enero de 2011.

conflictos y la protección de niños en situaciones de conflictos armados.

2) A pesar de la importancia que le dio a Haití, días después de haber llamado a los miembros del Consejo a debatir sobre la situación haitiana, la ayuda proporcionada por México para ese país caribeño fue rechazada por sus autoridades, debido a que podía estar contaminada con el virus de la influenza AH1N1.

3) El Congreso ha instado al Ejecutivo a que, a través de la SRE, México haga patente su preocupación por el tráfico ilícito de armas y que sea uno de los temas que impulse en la agenda del Consejo de Seguridad.<sup>66</sup>

4) Por ende, en sus futuras participaciones como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, México tendrá que convocar a la celebración de un debate abierto sobre el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras.

5) Esto no sólo posicionará al país en el foro más importante de Naciones Unidas, sino que también serviría para dar a conocer a los diversos sectores de la sociedad una razón de peso por la que es importante su participación en este órgano.

#### *Cooperación con el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (UN-LIREC)*

El UN-LIREC podría convertirse en un gran socio de México, sobre todo si se considera que nuestro país es de los contribuyentes latinoamericanos que más aporta al presupuesto ordinario del Centro. Por ello, consideramos pertinente realizar los siguientes proyectos que ofrece dicho organismo:

1) Proyecto de Iniciativa de Intercambio Parlamentario del UN-LIREC: sirve como plataforma para que los miembros del congreso y representantes de entidades relacionadas discutan acerca de instrumentos nacionales e internacionales sobre armas de fuego; y

2) Programa de preparación de entrenadores, y, finalmente otro proyecto que va enfocado al fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en áreas de paz, desarme y desarrollo, en el que se ofrecen talleres, campañas de sensibilización y la posibilidad de iniciar proyectos conjuntos.<sup>67</sup>

<sup>66</sup> Ricardo Gómez, "Urge a diputados control de armas" en *El universal*, México, domingo 12 de abril de 2009, disponible en <http://www.el-universal.com.mx/nacion/167103.html>, consultado el 8 de febrero de 2011.

<sup>67</sup>Véanse las páginas *web* de los proyectos del UN-LIREC: <http://www.unlirec.org/pei> y <http://www.unlirec.org/ttt/> y <http://www.unlirec.org/ngo>.